# Statstjänstemannarollen ur ett förvaltningspolitiskt perspektiv

*Av Göran Sundström*

Under de senaste åren har vi kunnat läsa om ett antal »affärer« i staten. Till de mest ... uppmärksammade i närtid hör turerna ... kring Svenska Kraftnät vintern 2019,[1] som ledde till att myndighetens generaldirektör fick avgå, den så kallade IT-skandalen på Transportstyrelsen sommaren 2017, som ledde till att två ministrar och statsministerns statssekreterare tvingades avgå, samt turerna kring Riksrevisionen sommaren 2016, som ledde till att alla tre riksrevisorer tvingades avgå. Men där märks också händelserna kring Skatteverkets generaldirektör 2016-2017,[2] Arbetsförmedlingens generaldirektör 2017,[3] »korruptionshärvorna« på Statens fastighetsverk 2016-2017[4] respektive Trafikverket[5], olika skeenden inom Polisen 2017[6], den så kallade Macchiarini-affären på Karolinska Institutet[7] samt Sjöfartsverkets upphandling av räddningshelikoptrar 2012.[8]

Det ska här förbli osagt om, och i så fall i vilken utsträckning, det har förekommit oegentligheter i samband med ovan nämnda händelser, likaså i vad mån medias skildringar har stått i rimlig proportion till händelserna, men händelserna har ändå fått många att undra över hur det står till med dagens statstjänsteman. Har de gamla idealen om »nit och redlighet i rikets tjänst« och rollen som »demokratins väktare« som agerar utifrån ett offentligt etos (Lundquist 1998, Svensson 2013), helt försvunnit? Varför då i så fall? Och vart är vi på egentligen väg?

Detta är knepiga frågor. Särskilt den sistnämna. Men ett sätt att närma sig dem är att syna senare års förvaltningspolitiska reformarbete och resonera kring vad detta arbete kan tänkas ha haft för betydelse för de statsanställda och deras rolluppfattningar. Många inslag i detta reformarbete är samtidigt fortfarande aktuella, och fortsätter arbetet »i tangentens riktning« kan det därför möjligen också säga något om vad det är för typ av statsanställd som vi kan förvänta oss möta där borta, någonstans i framtiden.

## 1. Staten i ett nytt samhällslandskap

Det har förstås hänt mycket i, och runtomkring, staten under de senaste decennierna som påverkat tjänstemannarollen.[9] En del av dessa förändringar finns på en mer grundläggande samhällsnivå. Några är *politiska*. Exempelvis har vi sedan slutat av 1970-talet kunnat bevittna allt tätare regeringsskiften och alltmer komplicerade parlamentariska lägen, där minoritetsregeringar har haft att styra riket på basis av allt osäkrare riksdagsmandat. Samtidigt har politiken internationaliserats, med innebör-

den att stater i allt större utsträckning kommit att utsättas för överstatliga och transnationella regleringar och granskningar (Von Sydow 2005, Jacobsson m.fl. 2015, Tallberg m.fl. 2010).

Dessa politiska förändringar har ackompanjerats av olika *ekonomiska* förändringar. Minskade budgetutrymmen och återkommande statsfinansiella utmaningar har inneburit åtstramningar och besparingskrav för alla myndigheter. Offentliga åtaganden har på ett allt mer systematiskt sätt kommit att prövats i grunden. Staten kaka är inte längre lika säker som den en gång var (Andersson m.fl. 2017).

De *teknologiska* landvinningarna har märkts också inom staten, med en kraftfull utveckling vad gäller information- och kommunikationssystem. Internet har revolutionerat tillvaron också för statstjänstemannen. E-förvaltningen och 24-timmarsmyndigheten har gjort sin entré, och i dag arbetar i princip samtliga myndigheter aktivt med att effektivisera såväl sitt interna arbete som utbytet med medborgarna med hjälp av den nya tekniken (SOU 2009:86, SOU 2013:75).

Till detta kommer också olika *sociala* förändringar. Det rör sig dels om demografiska förändringar, med bland annat en åldrande befolkning, en avfolkad landsbygd och en växande andel utrikesfödda svenskar, men också om fluktuerande migrationsströmmar samt växande ekonomiska klyftor och ökande segregering i samhället (Al-Baldawi 2014, Mintesion och Righard 2015). Till detta kommer också den tilltagande individualiseringen i samhället (Ebert 2016, Sörbom 2005). Det gäller exempelvis idéer om mer upplysta medborgare, med förmåga att välja och ta eget ansvar för sina val; idéer som ofta paras med idéer om stärkt ansvarstagande för individen (Vamstad och Stelius 2015). Dessa idéer om ett stärkt individuellt ansvarstagande har också kommit att gälla alltmer inom det offentliga; något som har accentuerats via en delvis förändrad medialogik, där den enskilda politikern och statstjänstemannen har hamnat under luppen på ett helt annat sätt än tidigare (Pollack 2016, Strömbäck 2008).

## 2. Ett förvaltningspolitiskt perspektiv

Det finns således en rad samhällsförändringar av mer grundläggande karaktär som har påverkat arbetsvillkoren för de statsanställda. Visserligen är dessa förändringar i viss utsträckning föranledda av politiska beslut, men det rör sig inte om beslut riktades direkt mot förvaltningens organisation eller statstjänstemännens arbetssätt. Under de senaste decennierna har det dock även fattats politiska beslut med just sådan inriktning, dvs. förvaltningspolitiska beslut.[10] Och sådana beslut borde vara av särskilt intresse för dem som intresserar sig för statstjänstemannarollen och dess förändring. För det är i förvaltningspolitiken riksdag och regering kan föra mer direkta resonemang om hur de ser på myndigheter och dess anställda: hur de bör agera gentemot varandra och gentemot medborgarna, vilka värden de bör vägledas av i sin dagliga verksamhet och hur myndigheterna bör organiseras med avseende på ledningsformer, finansering, styrning m.m. Genom att studera förvaltningspolitiken kan man således resonera kring vad det är för typ av statstjänstemannaroll våra folkvalda politiker – mer eller mindre uttalat – har strävat efter. Och det är just detta jag ämnar göra i denna uppsats.

När man tar sig an uppgiften att studera förvaltningspolitiken utifrån något visst perspektiv ställs man inför samma urvalsproblematik som när man studerar andra

politikområden. För även om (den moderna) förvaltningspolitiken är ett relativt ungt politikområde har den omfattat ett betydande antal idéer och beslut sedan dess födelse under 1970-talets senare hälft (Sundström 2015, Premfors m.fl. 2009 kap. 13). Här kommer jag att lyfta fram och diskutera fyra större teman (eller reformarbeten om man så vill) som jag menar har dominerat svensk förvaltningspolitik sedan mitten av 1980-talet. Dessa fyra teman benämner jag renodling, företagisering, nätverkisering och professionalisering. I det följande diskuterar jag dessa teman i fyra separata avsnitt, och jag gör det utifrån ett tjänstemannarollsperspektiv. Avslutningsvis analyseras utvecklingen utifrån ett organisationsperspektiv.

## 3. Renodling

Den förvaltningspolitiska idé som förmodligen har påverkat förvaltningen och tjänstemännen mest (på både statlig och kommunal nivå) är den om *renodling*. Det som avses är idén om att fokusera staten till vissa områden och till vissa uppgifter och roller (Statskontoret 2016). Denna idé slog igenom med kraft mot slutet av 1980-talet. Det var då man från den socialdemokratiska regeringens sida formulerade de första generella idéerna om att rulla tillbaka staten och koncentrera den till det som kom att benämnas kärnverksamheterna (Andersson m.fl. 2017, kap. 2). Regeringen började föra över till marknaderna verksamheter som den ansåg kunde, och borde, konkurrensutsättas, och den började separera beställarrollen från producentrollen och pröva entreprenader och upphandling på marknaderna som alternativ till verksamhet i offentlig regi.

Idén om kärnverksamheter vetter mot det som brukar talas om som en nattväktarstat. Det som tornar upp sig i förlängningen av renodlingsarbetet är en stat som i huvudsak ansvarar för basala uppgifter som rör rikets inre och yttre säkerhet, dvs. polis, försvar och rättsväsende, men även skatteuppbörd och viss kontrollverksamhet. Men i en renodlad stat av modernt snitt kompletteras dessa traditionella uppgifter av en omfattande upphandlingsverksamhet. För även om mycket av utförandet av det som tidigare gjordes inom det offentliga har förts över till den privata sektorn, så finansieras många av dessa verksamheter fortfarande offentligt.[11] Offentlig upphandling har därmed kommit att bli en allt viktigare del av statens verksamhet.

Organisatoriskt har renodlingsarbetet således inneburit att vi har gått mot en nattväktarstat kompletterad med en omfattande upphandlingsverksamhet, som också parats med en utbyggd tillsynsverksamhet. Och även om upphandlingsverksamheten fordrar en del kompetenser som inte förknippas med nattväktarstaten – exempelvis kunskaper om marknaders funktionssätt och hur man sluter affärsavtal – så är båda områdena hårt lagreglerade med omfattande inslag av myndighetsutövning, där det ofta finns möjligheter till överklaganden och domstolsavgöranden. Det förvaltningspolitiska grundvärde som idealt bör dominera den stat som kvarstår efter en långtgående renodling och marknadisering borde därför vara rättssäkerhet. Det betyder att den statsanställdas lojalitet i hög grad bör riktas mot lagen, med objektivitet, integritet, opartiskhet, oberoende och noggrannhet som främsta ledord. Förebilden för den statsanställda bör vara den oväldiga domaren, som verkar på betydande distans till såväl politiker som omkringliggande intressenter.

Samtidigt kan det noteras att detta renodlingsarbete, paradoxalt nog, har skapat en hel del oklarheter avseende organisatoriska gränser. Renodlingarna är nämligen säll-

an just renodlade. Exempelvis köper myndigheter i allt högre grad varor och tjänster från privata konsulter (Furusten 2015). Det kan gälla alltifrån byggnationer och prospekteringar, via internutbildningar och planeringsarbeten till utredningshjälp kring enskilda beslut, också i ärenden som rör myndighetsutövning.[12] Ibland är samarbetet så tätt mellan myndigheter och konsulter att det kan vara svårt att veta om konsulterna är anställda på myndigheten eller inte (Jacobsson och Sundström 2017).

Men problemen med renodlingarna finns också på ett mer övergripande organisatoriskt plan. Exempelvis möter man numera ganska ofta påståendet att »skolan ligger på kommunerna«. Det är visserligen sant, men det är långt ifrån hela sanningen. I likhet med andra åtagande rymmer skolan åtminstone fem dimensioner. Det finns alltid ett *utföraransvar* (första dimensionen). I fallet skolan ligger detta ansvar på kommunerna. Själva *utföraren* (andra dimensionen) kan dock vara offentlig eller privat. I fallet skolan finns det exempelvis såväl kommunala som fristående skolor. Sedan finns det också en *reglerare* (tredje dimensionen), och i fallet skolan är staten den viktigaste regleraren, genom främst skollagen, skolförordningen och läroplanerna. Men kommunerna och de privata skolkoncernerna utfärdar också egna regler och riktlinjer för sina skolenheter. Åtagandena måste också *finansieras* (fjärde dimensionen), och i fallet skolan sker det i huvudsak via den kommunala inkomstbeskattningen, men staten utfärdar också rikligt med riktade statsbidrag mot skolan.[13] Slutligen rymmer också åtaganden normalt (och allt mer) någon form av *granskning* (femte dimensionen). Och i fallet skolan står staten, genom Skolinspektionen, för en stor del av granskningen. Men också kommunerna, såväl som skolkoncernerna och enskilda fristående skolor, genomför egna granskningsinsatser.

Vad denna genomgång visar är att det idag inte är alldeles lätt att säga vad som är statlig, kommunal eller privat verksamhet. Vi har fått allt fler hybridorganisationer (Denis m.fl. 2015, Brunsson 2011). Visserligen ligger skolan i dag på kommunerna, men den ligger också på staten, och delvis på den privata sektorn. Och även en fristående skola är i hög grad offentlig. Och det väcker frågor om i vilken utsträckning, och på vilka sätt, fristående skolor är att betrakta som offentlig verksamhet och dess lärare som ämbetsmän?

## 4. Företagisering

Vi har således kunnat bevittna en mer grundläggande organisatorisk utveckling mot en nattväktarstat kompletterad med omfattande upphandlings- och granskningsverksamhet, där rättssäkerhetsvärdet borde ha blivit alltmer framträdande beroende på att verksamheterna i en sådan stat är hårt lagreglerade och rymmer mycket myndighetsutövning. Samtidigt har det dock pågått andra förvaltningspolitiska reformarbeten, som inte har handlat om vilka sakpolitiska verksamheter staten ska syssla med – som ju renodlingsidén främst har handlat om – utan som mer har handlat om hur de verksamheter som kvarstår i staten ska hanteras.

Ett sådant reformarbete har sammanfattats i begreppet *företagisering* (Forssell och Jansson 2000, Brunsson 2011). Precis som renodlingsarbetet tog detta reformarbete ordentlig fart mot slutet av 1980-talet, och det tydligaste uttrycket för detta arbete blev införandet av den styrfilosofi som har kommit att kallas mål- och resultatstyrning. Filosofin, som fortfarande gäller i svensk statsförvaltning, rymmer starka idéer om delegering, där en bärande tanke är att det går att skilja mellan politik och för-

valtning. Politik anses vara att formulera mål och visioner, och det ska därför politikerna syssla med, medan valen av medlen för att uppnå dessa mål och visioner ses som administration, och det är därför ämnat för de opolitiska tjänstemännen att resonera och besluta om (Sundström 2003).

Införandet av mål- och resultatstyrning har bland annat tagit sig uttryck i att staten har hämtat in en hel begreppsapparat från näringslivet och managementlitteraturen, med sådant som produktivitet, verksamhetsmål, resultatredovisningar, återrapporteringskrav, styckkostnader, nyckeltal, indikatorer – och kunder. Dessa begrepp var i princip okända i staten fram till slutet av 1960-talet, då försök med Programbudgetering genomfördes (ibid.). Under de senaste decennierna har myndigheterna också successivt byggt ut sina ekonomifunktioner till stora enheter och avdelningar ofta ledda av ekonomiutbildade chefer och controllers, som i regel har plats i verksledningar och direktioner (Hall 2011, Forssell och Ivarsson Westerberg 2014).

Raka befäl- och ansvarslinjer har eftersträvats. Myndigheterna har tilldelats egna mål, egna resultatansvar, de gör egna årsredovisningar, egna verksamhetsplaner osv. Målen och resultatkraven bryts också ofta ner i enhetsspecifika mål och resultatkrav. Och idealt ska målen vara SMART:a, dvs. Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska och Tidsatta (ESV 2006). Verksamheternas resultat ska sedan noga följas upp på de olika nivåerna och aggregeras uppåt och läggas till grund för beslut om nya SMARTA:a mål på olika beslutsnivåer.

Strävan efter raka befäl- och ansvarslinjer har även märkts i hur riksdag och regering har organiserat myndighetsledningarna, där den så kallade enrådighetsmodellen har kommit att ta över allt mer (Statskontoret 2014b). Decimerade är styrelserna och nämnderna, som ansågs röra till de raka linjerna genom »styrning från sidan« med oklara ansvarsförhållanden som följd (Tarschys 2012).

Överhuvudtaget har ett stärkt och tydligt chefs- och ledarskap av den egna verksamheten betonats (Holmberg och Henning 2003). Det som har eftersträvats är ett mer samordnat och kraftfullt handlande i organisationen. Som chef gäller det bland annat att klargöra prioriteringar, genom att »peka med hela handen«, koppla samman kompetenser och bygga slagkraftiga team samt utveckla och »coacha« medarbetarna. Man ska fungera som förebild för medarbetarna genom att låta ens värderingar och förhållningssätt återspeglas i ledarskapet – man ska som medarbetare både vägledas och inspireras av chefen. Egenskaper som social kompetens, karisma och image värderas därför högt (Holmqvist 2017). Samtidigt har chefskapet blivit en alltmer tydlig profession, vilket bland annat har tagit sig uttryck i att avdelnings- och enhetschefer inom myndigheterna i allt högre utsträckning hämtas utifrån och är utbildade i just chefs- och ledarskap (Hall 2011).

Parallellt med detta har myndigheterna också stärkt sina personal- respektive informationsavdelningar – eller HR- respektive PR-avdelningar som de numera oftast kallas. Detta har tagit sig olika uttryck. Bland annat har myndigheterna skaffat sig egna visioner, egna värdeord, egna loggor och egna hemsidor. Man försöker skapa en attraktiv bild av organisationen. Genom att sticka ut och betona det egna och unika vill man locka både arbetskraft och »kunder« (Rehnberg 2017, Waaranperä 2013).

Det förvaltningspolitiska grundvärde som det här reformarbetet vetter mot är inte rättssäkerhet utan kostnadseffektivitet. Det handlar om att uppnå politiskt uppsatta mål på smartaste och billigaste sätt. Man är som statsanställd lojal mot »ägaren« och »kunden«, där ledorden blir sådant som service, rationalisering, flexibilitet, handlingskraft, affärsmässigt och kostnadsmedvetet. Fokus ligger i hög grad på den egna

organisationen och organisationens egna och mer verksamhetsnära mål. Förebilden är managern, som har förmåga att leda och inspirerar och hitta kreativa lösningar i den egna verksamheten i strävan att uppnå den egna organisationens mål och resultatkrav.

Det är förstås bra att myndigheter och dess anställda inte slösar med skattebetalarnas pengar och att de försöker driva verksamheterna på ett kostnadseffektivt sätt. Men strävan efter att göra myndigheterna mer lika privata företag har också stärkt myndigheternas identitet – i ökad utsträckning har de kommit att se om sitt eget hus: att ens egna mål nås, att man lyckas dra till sig kompetent personal och »kunder« som vill nyttja ens tjänster. Den enskilda medarbetaren tenderar att se sig allt mindre, och kanske inte i första hand, som en statsanställd som arbetar på uppdrag av riksdag och regering, utan allt mer, och kanske i första hand, som en arbetsförmedlare, skolinspektör, trafikverkare, eller vad det nu kan vara, som arbetar på uppdrag av ens egen organisation och kanske till och med ens närmaste chef. Detta har gjort att myndigheterna fjärmat sig varandra, och fjärmat sig politiken, och kan mer än tidigare liknas vid separata skutor utan gemensam kurs på det stora förvaltningshavet – det har skett en organisatorisk och identitetsmässig fragmentering (Matthews 2013, Christensen och Lægreid 2007, Bogdanor 2005, Statskontoret 2005). Idén som fanns formulerad i 1809 års regeringsform, om att alla »verk samt högre och lägre embetsmän skola (…) räcka hvarandra handen« (47 §), framstår här som allt mer avlägsen.

## 5. Nätverkisering

Vi har således gått mot en mer renodlad nattväktarstat, som ska bestå av företagslika organisationer. Men samtidigt har vi från mitten av 1990-talet, och delvis som en reaktion på den tilltagande fragmenteringen, kunnat bevittna ett annat förvaltningspolitiskt reformarbete, som också tar sikte på hur statliga verksamheter ska hanteras. Och det arbetet har kommit att pratas om som *nätverkande*.

Detta är en idé som i många avseenden står i stark kontrast till företagiseringsidéerna, som ju bland annat starkt betonar tydliga organisationsgränser och raka vertikala befäl- och ansvarslinjer. Nätverket betonar i stället betydelsen av horisontell gränsöverskridande samverkan. Den grundläggande idén är att man ska »poola resurser« från olika organisationer – både offentliga och privata – och samtala kring hur politik både ska utformas och genomföras för att nå bästa resultat. Idén om den strikta och opåverkbara statstjänstemannen får här ge plats för en mer lyhörd och responsiv tjänsteman, som agerar lite som en »god granne«, som hjälper och stöttar kringliggande organisationer (Pollitt 2003, s. 52).

Här är det således inte den avgränsade och tydligt styrda organisationen som betonas, utan det är en nätverksförvaltning som torna upp, med ganska porösa och otydliga gränser gentemot omvärlden. De som ingår i nätverken ska bistå och hjälpa varandra (vilket för tankarna till ovan nämnda formulering i 1809 års regeringsform) i ett slags win-win-spel, där alla ingående parter drar nytta av varandras kompetenser och resurser. Förvaltningsforskarna talar här om en förskjutning »från government till governance« (Rhodes 1996, Palumbo och Belamy 2010, Sundström och Pierre 2009).

Även om det finns inslag av deltagardemokrati i detta reformarbete är också detta arbete främst grundat i effektivitetsvärdet. Men till skillnad från idén om företagise-

ring, som i hög grad betonar det interna ledarskapet och olika ekonomiadministrativa begrepp, betonar nätverksidén mer begrepp som kreativitet och innovation på »system-« eller »programnivå« (SOU 2013:40). Det är inte den enskilda myndigheten som ska stå i fokus för det kreativa utbytet mellan de olika organisationer och personer som deltar i nätverkandet utan de samhällsproblem (och de medborgare som berörs av dessa problem) som myndigheterna är satta att hantera.

Den statsanställda är här således lojal mot det gemensamma åtagandet, snarare än den egna organisationen. Ledorden för den statsanställda är alla de »sam«-ord som förekommit så flitigt i olika förvaltningspolitiska texter och tal under senare år: samverkan, samordning, samsyn, samarbete, men också innovation. Förbilden är samordnaren, där framväxten av nationella samordnare kanske kan ses som det mest pregnanta uttrycket för detta reformarbete (Statskontoret 2014a, Riksrevisionen 2016).

Även om ambitionerna bakom detta nätverkande och samordnande är goda kan det medföra problem, inte minst på grund av att beslutsfattandet och verkställandet tenderar att bli alltmer informaliserat. Det är många gånger oklart vem som får access till nätverken, hur arbetsformerna ser ut och vem som bestämmer (Pierre och Sundström 2009). Vem bär ansvar för de beslut som fattas, och vilken rättslig status har de dokument som kommer ur dessa samverkansprocesser, som kallas »överenskommelser, »målstrategier«, handlingsplaner« o.d.? (Gavelin 2018). Särskilt besvärligt verkar det vara att de aktörer som redan är starka och kan artikulera sina intressen blir ännu starkare genom dessa informaliserade nätverk, medan svaga och minder grupperingar, på grund av begränsade resurser eller oförmåga att formlera sina intressen, får svårt att delta och hävda sina intressen (se t.ex. Sörbom 2010).

## 6. Professionalisering

Förvaltningspolitiskt har riksdag och regering således eftersträvat en nattväktarstat, med företagslika och avgränsade organisationer, som samtidigt ska arbete gränsöverskridande i nätverk. Dessa tre reformarbeten har dominerat förvaltningspolitiken sedan 1980-talet. Men med regeringen Löfven har vi kunna se starten på ytterligare ett förvaltningspolitiskt reformarbete. Detta arbete har bedrivits under parollen »låt proffsen vara proffs« (Löfven 2013, Socialdemokraterna 2014), och vi kan därför prata om det som *professionalisering*.

Även detta reformarbete handlar om hur de statsanställda ska arbete, och återigen handlar det om ett arbete som står i ganska stark kontrast till tidigare reformarbeten, som alltså betonar dels tydligt ledarskap med hierarkisk och detaljerad mål- och resultatstyrning, dels gränsöverskridande samarbeten. Här betonas i stället att vi måste sätta ökad tillit till de professionella. Regeringen har också benämnt arbetet »tillitsreformen« (Regeringen 2016, 2017). Det kan ses som ett slags reaktion mot den tidigare och långvariga företagiseringen, där regeringen nu vill avreglera de offentliga verksamheterna och ta bort stora delar av det ekonomiadministrativa regelverk som vuxit fram inom ramen för resultatstyrningen och som uppges tynga de offentliganställda och hålla dem borta från deras egentliga arbetsuppgifter (Montin 2015, Ahlbäck Öberg m.fl. 2016). Men eftersom detta reformarbete handlar om att skapa en mer utpräglad expertförvaltning, där de professionella ska ges ökat handlingsutrymme att själva fatta beslut på basis av sina expertkunskaper, blir den också

svårförenlig med idéerna om nätverksförvaltningen, i alla fall om inte alla som deltar i nätverken är utpräglade experter.

Genom detta professionsinriktade reformarbete ska den anställdes lojalitet riktas mer direkt mot medborgaren, med ledord som sakkunnighet, erfarenhet, problemlösning och oberoende. Det kan samtidigt noteras, att alla statsanställda kan sägas ha två typer professioner, en som är sakorienterad och som skiljer sig åt mellan olika verksamheter – där man kan vara polis, arbetsförmedlare eller universitetslärare – och en som är gemensam för alla statsanställda, där man kan tala om en ämbetsmannaprofession, som rymmer idéer om offentligt etos och ämbetsmannaetik (Krus 2011, Lundquist 1998). Det är dock bara den förstnämnda professionen som står i fokus för det nuvarande förvaltningspolitiska reformarbetet.

Efter alla vittnesmål och reportage om pinnjakter och tjänstemän som dignar under administrativa bördor av olika slag kan det vara lätt att sympatisera med idén om att ge de offentliganställda ökad handlingsfrihet (se t.ex. Zaremba 2013, Jansson m.fl. 2013, Elvander 2013, Holgersson 2014, Hall 2011, Forssell och Ivarsson Westerberg 2014). Samtidigt har det i debatten väcks frågor om vad detta slags professsionalisering egentligen kommer att leda till (se t.ex. Eklund och Kellman 2013, Bringselius 2015). Kritikerna anser inte bara att det allmänt är höljt i dunkel vad som ska ersätta etablerade styr- och kontrollsystem, utan de varnar också för att släppa på kontrollen av de offentliganställda, eftersom det inte går att ställa höga krav på myndigheter och tjänstemän om det saknas granskningssystem med fullödiga och heltäckande resultat- och kvalitetsmått. Resonemanget för tankarna till en fråga som Daniel Tarschys ställde redan 1978:

> Hur skall samhället organiseras så att inte experter på olika områden av karriärhänsyn och yrkeslojaliteter piskas samman till slutna brödraskap, som håller fast vid sina etablerade metoder och verklighetsbilder? (Tarschys 1978 s. 94).

I botten finns här en betydande misstänksamhet mot de offentliganställda och en farhåga över att en minskad styrning och kontroll kommer att lämna alltför mycket makt åt dem, med följden att de kommer att driva verksamheten åt ett håll som enbart gynnar dem själva (Widmalm 2016). Tilltro blir här till naivitet.

## 7. En sammansatt och svårhanterlig roll

Genomgången visar att våra folkvalda politiker har velat förändra statsförvaltningen i ett antal avseenden under de senaste decennierna. På ett mer övergripande strukturellt plan har de eftersträvat en mer renodlad stat dominerad av mer traditionella uppgifter, som inre och yttre säkerhet, skatteuppbörd samt upphandlingsverksamhet; verksamheter som är hårt lagreglerade och som rymmer betydande inslag av myndighetsutövning och där rättssäkerhetsvärdet borde väga tungt. Samtidigt har politikerna velat göra myndigheterna mer företagslika med starkt fokus på myndigheternas egna mål och resultat och där det interna ledarskapet och myndigheternas inre effektivitet betonas. Parallellt har politikerna, i en strävan att hitta nya och bättre sätt att hantera olika gränsöverskridande problem, understrukit betydelsen av att myndigheterna samverkar mer med varandra och med andra kringliggande organisationer. Dock ska myndigheterna, enligt den nuvarande regeringen, samtidigt och i större omfattning än

tidigare lämnas ifred och arbeta mer professionellt och evidensbaserat; vetenskap och erfarenhetsbaserat lärande ska vara ledstjärnor. Utvecklingen sammanfattas i tabell 1.

| | **Renodling** | **Företagisering** | **Nätverkisering** | **Professionalisering** |
|---|---|---|---|---|
| *Reformidé* | Kärnverksamheter | Resultatstyrning | Samverkan | Tillit |
| *Förvaltningens karaktär* | Nattväktarstat + upphandling | Företagslik | Nätverksförvaltning | Expertförvaltning |
| *Ledord* | Objektivitet<br>Likabehandling<br>Integritet<br>Oberoende<br>Förutsägbarhet | Produktivitet<br>Service<br>Kreativitet<br>Affärsmässighet | Samordning<br>Samsyn<br>Samverkan<br>Samtal<br>Innovation | Sakkunnighet<br>Erfarenhet<br>Problemlösning<br>Oberoende |
| *Lojal mot* | Lagen | Organisationen | Åtagandet | Medborgaren |
| *Förebild* | Domaren | Managern | Samordnaren | Experten |
| *Kärnvärde* | Rättssäkerhet | Inre effektivitet | Yttre effektivitet | Professionalitet |
| *Huvud-problem* | Hybridisering | Fragmentering | Informalisering | Brödraskapifiering |

Tabell 1: *Fyra centrala förvaltningspolitiska reformarbeten sedan 1980-talet i ett tjänstemannarolls-perspektiv*

Det är nog inte alldeles lätt för en enskild myndighet och enskild statsanställd att navigera i allt detta och landa i grundad och trygg idé om vad statstjänstemannarollen egentligen kan tänkas bestå i för ens egen del: Är man en myndighet eller ett företag? Är man ämbetsman eller direktör? Ska man hålla sig på armlängds avstånd från olika intressenter och värna sin integritet och professionalitet eller ska man agera som en god granne och stötta och samtala med alla berörda parter?

Hur allt detta landar i den enskilda myndigheten, och hos enskilda statsanställda, är i slutändan en empirisk fråga. Men senare års händelser, med alla påstådda »affärer« och »skandaler« indikerar att statstjänstemännen har fått det svårare att hitta sina roller. Den tilltagande vilsenheten har förmodligen också påskyndats av att frågan om ämbetsmannarollen generellt spelat en undanskymd roll i förvaltningspolitiken sedan 1980-talet. Detta märks bland annat i att regeringen inte har diskuterat vilka effekter de olika reformarbetena – renodling, företagisering och nätverkisering – kan tänkas få för statstjänstemannens rolluppfattning. Det märks också i att den mer allmänna frågan om statstjänstemannarollen, och därtill kopplade frågor om rekrytering och kompetensförsörjning inom staten, har behandlats högst styvmoderligt under åren. Det gäller inte minst i organisatoriskt hänseende, där en rad småmyndigheter med förvaltningspolitiskt ansvar för dessa frågor avlöst varandra i rask takt under senare år. Således ersattes Statens kvalitet- och kompetensråd 2006 av Verket för förvaltningsutveckling (Verva), som i sin tur lades ner 2008 och ersattes av Kompetensrådet förs utveckling i staten (Krus), som i sin tur lades ner 2012 och delvis övergick i Värdegrundsdelegationen, som i sin tur avvecklades 2016 och ersattes av en (liten) enhet i Statskontoret (Svenberg 2015).

## 8. Från traditionell myndighet till formell organisation

Ska utvecklingen sammanfattas på ett organisationsteoretiskt plan kan man säga att mycket av det förvaltningspolitiska reformarbete som diskuterats ovan har handlat om en strävan från politikernas sida att omvandla de traditionella myndigheterna till formella organisationer (Jacobsson 2017). Tre egenskaper brukar lyftas fram i analyser av organisationsskapande: stärkt individualitet, ökad rationalitet och tydligare ledarskap (Brunsson och Sahlin Andersson 2000).

*Individualitet* handlar om att betona organisationens autonomi gentemot omvärlden. Det gör man bland annat genom att försöka framstå som unik och enastående. Organisationen funderar över frågor som: Vad är speciellt med just oss? Vad är det vi gör som ingen annan gör? Vad är det som utmärker oss? Egna interna mål, liksom egna visioner och värdeord, blir viktiga, inte minst för att stärka ens »varumärke« och de anställdas identifikation med organisationen. Detta kan sättas i kontrast till den traditionella myndigheten som idealtyp. Den betonar inte individualitet och unicitet utan snarare *gemenskap*. Det förenande framhålls, att man är just en myndighet (bland många andra), och att man är en del av någonting större – man är en avdelning i staten och företräder staten inom ett speciellt område. Egna organisationscentrerade mål och strävanden är underordnade det större problem som myndigheten är satt att hantera och som nästan alltid omfattar flera myndigheter.

*Rationalitet* innebär att organisationen strävar efter ett målinriktat handlande, där den formulerar konkreta mål, överväger så många handlingsalternativ som möjligt, värderar och jämför dessa alternativ med varandra, och väljer det alternativ som bäst uppfyller målet – vad som brukar kallas konsekvenslogiskt handlande. Detta kan ställas mot den traditionella myndigheten, som snarare är *regelföljare*. Den tänks vara en integrerad del av rättsordningen, där ord som rättsbundenhet, förutsebarhet, objektivitet och integritet ska vara ledande. Den traditionella myndigheten tänks inte värdera för- och nackdelar med olika handlingsalternativ, utan den tänks följa en regellogik, dvs. den frågar sig vilken situation den befinner sig i och vilken formell regel som gäller för den situationen, och den väljer sedan att följa den formella regel som bäst passar situationen. Här betonas kontinuitet och förvaltning snarare än förändring och innovation. Tröghet och eftertänksamhet är inte nödvändigtvis någonting negativt för den traditionella myndigheten utan kan vara en dygd.

*Ledarskap* betonar ett mer samordnat och kraftfullt handlande i organisationen. Chefskap blir viktigt. Som påpekades tidigare handlar det bland annat om att på ett karismatiskt och entusiasmerande sätt klargöra prioriteringar, koppla samman kompetenser, utveckla medarbetarna och fungera som förebild genom att låta ens värderingar och förhållningssätt återspeglas i ledarskapet. Här betonar den traditionella myndigheteten snarare *tjänstemännens egna ansvarstagande*. Myndigheter och tjänstemän är instrument för någon annan. Den som bestämmer vad som ska göras och prioriteras finns utanför själva myndigheten. Det interna ledarskapet får stå tillbaka för mer allmänna och myndighetsövergripande normer om vad det innebär att vara en statsanställd. Det offentliga etoses, ämbetsmannaideal, ämbetsmannaetik, och ämbetsmannaprofession är begrepp som uttrycker sådana mer allmänna normer. Det är inte självklart att den nya chefens värderingar och förhållningssätt ska vägleda alla anställda i myndigheten. Tvärtom kan det finnas skäl för de anställda att ha ett sunt kritiskt förhållningssätt gentemot nya chefer som kommer in utifrån. Det kan till och med finnas skäl att i någon mening uppfostra och lära nya chefer om hur saker och

ting går till i staten mer allmänt och i myndigheten mer specifikt, särskilt om de kommer från privat sektor. Enligt detta synsätt ingår det i de anställdas lojalitet att delge överordnade chefer sin syn på frågor och varna dem för misstag som de uppfattas vara på väg att begå. Kadaverlojalitet hör inte till den traditionella ämbetsmannarollen (Lundquist 1998). Om de anställda inte blir lyssnade på kan detta, i mer allvarliga fall, innebära att de går förbi sina närmaste chefer och informerar högre förvaltningsnivåer. Och får man inte gehör där kan man »vissla«, genom att exempelvis gå till media.

| Myndighet | | Organisation |
|---|---|---|
| Gemenskap | → | Individualitet |
| Regelföljande | | Målrationalitet |
| Eget ansvarstagande | | Ledarskap |

Figur 1: Förvaltningspolitikens utveckling i ett organisationsperspektiv

Uttryckt i organisationstermer kan senare års förvaltningspolitiska reformsträvanden således tolkas som att politikerna ha velat ha lite mindre av traditionella myndigheter och lite mer av formella organisationer (se figur 1). Och kanske indikerar senare års händelser, med flera statstjänstemän som tycks ha förlorat sin ämbetsmannaetiska orienteringsförmåga, att utvecklingen har gått lite för långt mot den formella organisationen. De »affärer« och »skandaler« som vi har kunnat bevittna under senare år kan, med Bengt Jacobssons ord, ses som ett uttryck för att »de egenskaper som kännetecknar en myndigheten tenderar att ge sig till känna, och »slå tillbaka«, när de utmanas« (Jacobsson 2017, s. 187). En viktig fråga att ställa för de förvaltningspolitiska kreatörerna blir därmed: Hur mycket formell organisation kan en myndighet egentligen bli innan den upphör att vara en myndighet?

## Referenser

Ahlbäck Öberg, S. Bull, T., Hasselberg, Y och Stenlås, N. (2016). »Professions Under Siege«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1): 93-126.

Al-Baldawi, R. (2014). *Migration och anpassning. Den okända resan*. Studentlitteratur.

Andersson, C., Erlandsson, M. och Sundström, G. (2017). Marknadsstaten. Vad den svenska staten gör med marknaderna – och marknaderna med staten. Liber.

Bogdanor, V., red. (2005). *Joined-Up Government.* Oxford University Press.

Bringselius, L. (2015) »Sverige behöver en mer nyanserad debatt om NPM«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 21 juni.

Brunsson, N. (2011). »Politisering och företagisering: institutionell förankring och förvirring i organisationernas värld«, i Lind, R. och Ivarsson Westerberg, A. red., *Ledning av företag och förvaltningar: former, förutsättningar, förändring*. SNS förlag.

Brunsson, N. och Sahlin-Andersson, K. (2000). »Constructing organizations: the Example of Public Sector Reform«, *Organization Studies*, 21(4): 721-746.

Christensen, T. och Lægreid, P. (2007). »The whole-of-government approach to public sector reform«, *Public administration review*, 67(6): 1059-1066.

Denis, J-L., Ferlie, E. och Van Gestel, N. (2015). »Understanding Hybridity in Public Organizations«, *Public Administration*, 93(2): 273-289.

Ebert, N. (2016). *Individualisation at Work. The Self Between Freedom and Social Pathologies*. Routledge.

Eklund, K. och Kelman, S. (2013) »Löfvens kritik mot styrning i skola och vård är missriktad«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 13 november.

Ekonomistyrningsverket (2006). *Måluppfyllelseanalys. Hur måluppfyllelse, effekter och effektivitet kan undersökas och rapporteras*. ESV 2006:7.

Elvander, J. (2013) »Så styr vinsttänkandet också inom högskolan«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 3 juni.

Fegan, A. och Svensson, L-G. (2017). »Detta har hänt: Helikopteraffären«, publicerad på svt.se/nyheter den 20 september. (https://www.svt.se/nyheter/granskning/ug/detta-har-hant-helikopteraffaren). Hämtad den 1 november 2017.

Forssell, A. och Jansson, D. (2000). I*déer som fängslar: Recept för en offentlig reformation*. Liber.

Forssell, A. och Ivarsson Westerberg, A. (2014). *Administrationssamhället*. Studentlittertur.

Furusten, S. (2015). *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Liber.

Gavelin, K. (2018). *Translating 'dialogue'. An interpretive study of attempts to reform civil society involvement in welfare decision making in Sweden*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, kommande akademisk avhandling.

Hall, P. (2011). *Managementbyråkrati: organisationspolitisk makt i svensk offentlig förvaltning*. Liber.

Heckscher, S., Carlberg, I. och Gahmberg, C. (2016). *Karolinska Institutet and the Macchiarini Case*. Karolinska institutet. (http://ki.se/sites/default/files/karolinska_institutet_and_the_macchiarini_case_su mmary _in_english_and_swedish.pdf). Hämtad den 1 februari 2018.

Holgersson, S. (2014) *Polisen bakom kulisserna*. Åby PC system.

Holmberg, I. och Henning, R. (2003). *Offentligt ledarskap – om förändring, förnyelse och nya ledarideal*. Studentlitteratur.

Holmqvist, M. (2017). »Karisma och social kompetens överröstar djup sakkunskap«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 4 februari.

Jacobsson, B. (2017). »Den moderna myndigheten«, i Jacobsson, B. och Sundström, G., red. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur.

Jacobsson, B. och Sundström, G., red. (2017). *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur.

Jacobsson, B., Pierre, J. och Sundström, G. (2015). *Governing the Embedded State. The Organizatio0nal Dimension of Governance*. Oxford University Press.

Jansson, B., Nitz, L och Wedin, M. (2013) »Våra yrken har kidnappats av ekonomers modeller«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, 24 juni.

Krus (2011). *I statens tjänst – en roll med många bottnar*. Krus 2011/15.

Lauffs, T. (2017). »Skatteverkets generaldirektör får sparken – detta har hänt«, publicerad på *svt.se/nyheter* den 23 februari. (https://www.svt.se/nyheter/inrikes/skatteverkets-generaldirektor-i-blasvader-detta-har-hant). Hämtad den 1 nov 2017.

Lundquist. L. (1998). *Demokratins väktare. Ämbetsmännen och vårt offentliga etos*. Studentlitteratur.

Löfven, S. (2013). »Välfärdens yrken måste få sin status åter«, debattartikel i *Dagens Nyheter*, den 15 november.

Matthews, F. (2013). *Complexity, Fragmentation and Uncertainty: Governing Capacity in an Evolving State*. Oxford: Oxford University Press.

Mintesion, N. och Righard, E. (2015). *Socialt arbete och migration*. Gleerups.

Montin, S. (2015). »Från tilltrobaserad till misstrobaserad styrning«, *Nordisk administrativ tidskrift*, nr 1/2015, s. 58-75.

Palumbo, A. och Bellamy, R. (2010). *From Government to Governance.* Ashgate Publishing Limited.

Pierre, J. och Sundström, G., red. (2009). *Samhällsstyrning i förändring*. Liber.

Pollack, E. (2016). »Mediedrev och politiska skandaler«, i Almquist, K., red., *Medielandskapet.* Axsess Publishing AB.

Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager.* Open University Press).

Premfors, R., Ehn, P., Haldén, E. och Sundström, G. (2009). *Demokrati & Byråkrati.* Andra upplagan. Studentlitteratur.

Regeringen (2016). »Tillit styrningen«, direktiv till Tillitsdelegationen, dir. 2016:51.

Regeringen (2017). »Tillitsreformen«, regeringen hemsida *regeringen.se* (http://www.regeringen.se/regeringens-politik/tillitsreformen/) Hämtad den 2 februari 2018.

Rehnberg, S. (2017). »Kulturbärande ord: nycklar till verket«, i Jacobsson, B. and Sundström, G. red. *En modern myndighet. Trafikverket som ett förvaltningspolitiskt mikrokosmos*. Studentlitteratur.

Riksrevisionen (2016). *Nationella samordnare som statligt styrmedel*. RiR 2016:5.

Riksrevisionen (2017a). »Riksrevisionen granskar statliga myndigheters inköp av konsulttjänster«, nyhetsartikel på Riksrevisionens hemsida, *riksrevisionen.se*, (https://www.riksrevisionen.se/sv/OM-RIKSREVISIONEN/Pressrum1/Nyheter1/2017/Riksrevisionen-granskar-statliga-myndigheters-inkop-av-konsulttjanster/) Hämtad den 3 februari 2018.

Riksrevisionen (2017b). »Riktade statsbidrag till skolan«, information om pågående revision, publicerad på *riksrevisionen.se* den 6 april (https://www.riksrevisionen.se/sv/GRANSKNINGAR/Planering-och-uppfoljning/Pagaende-granskningar/Pagaende-granskningar/Riktade-statsbidrag-till-skolan/). Hämtad den 4. november 2017.

Rhodes, R. A. W. (1996). »The new governance: governing without government«, *Political Studies,* 44:652–67.

Schützer, K. (2017). »Korruptionsskandalen på Statens fastighetsverk: Detta har hänt«, artikel publicerad på svt.se/nyheter den 9 mars. https://www.svt.se/nyheter/inrikes/korruptionsskandalen-pa-statens-fastighetsverk-detta-har-hant). Hämtad den 1 november 2017.

Socialdemokraterna (2014). »Ny styrning i välfärden efter New Public Management – Låt proffsen vara proffs«, PM 2014-09-05.

SOU 2009:86. *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning*. Betänkande av E-delegationen.

SOU 2013:40. *Att tänka nytt för att göra nytta – om perspektivskiften i offentlig verksamhet*. Slutbetänkande från Innovationsrådet.

SOU 2013:75. *Organisering av framtidens E-förvaltning*. Betänkande av E-delegationen.

Statskontoret (2005). *Sektorisering inom offentlig förvaltning*.

Statskontoret (2014a). *Nationella samordnare. Statlig styrning i otraditionella former?* Rapport i serien »Om offentlig sektor«. Statskontoret.

Statskontoret (2014b). *Myndigheternas ledningsformer. En kartläggning och analys*. Statskontoret 2014:4.

Statskontoret (2016). *Renodling av statlig verksamhet*. Rapport i serien »Om offentlig sektor«. Statskontoret.

Strömbäck, J. (2008). »Medialisering och makt: En analys av mediernas politiska påverkan«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 385-406.

Sundström, G. (2015). »Administrative Reform«, i Pierre, J., red., *Oxford Handbook on Swedish Politics*. Oxford University Press.

Sundström, G. (2003). *Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historisk-institutionellt perspektiv*. Stockholms universitet: Statsvetenskapliga institutionen, akademisk avhandling.

Svenberg, S. (2015). *Reformentusiasm i den statliga personalpolitiken. En förvaltningspolitisk fallstudie.* Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen, masteruppsats.

Svenska Dagbladet (2017). »Expert om Trafikverket: »Genomkorrupt beteende««, artikel i *Svenska Dagladet* den 13 november (https://www.svd.se/vagmalare-vittnar-om-mutor-pa-trafikverket). Hämtad den 1 februari 2018.

Svensson, J. (2013). »Offentligt etos«, i Casula Vifell. Å. och Ivarsson Westerberg, A., red., *I det offentligas tjänst. Nya förutsättningar för tjänstemannarollen*. Gleerups.

Sörbom, A. (2005). *När vardagen blir politik*. Atlas akademi.

Sörbom, A. (2010). »Organizing participation. Establishing a discourse of local democratic governance for young people in Sweden«, i Sundström, G., Soneryd, L. och Furusten, S., red., *Organizing democracy. The Construction of Agency in Practice*. Edward Elgar.

Tallberg, J. m.fl. (2010). *Europeiseringen av Sverige*. Demokratirådets rapport 2010. SNS förlag.

Tarschys, Daniel (1978). *Den offentliga revolutionen*. Rapport i Mepos-projektet. Andra upplagen (tryckt 1983). Liber.

Tarschys, D. (2012). »Ett rekviem över hundra verksstyrelser med begränsat ansvar«, i Hirschfeldt, J. red., *Vänbok till Sten Heckscher*. Iustus förlag.

Vamstad, J. och Stenius, K. (2015). *Valfri välfärd: ett medborgarperspektiv på den svenska välfärdsstaten*. Arkiv förlag/A-Z förlag.

Thurfjell, K. (2017). »Rikspolischefen: »Jag har inte brutit mot lagen«««, artikel publicerad i *Svenska Dagbladet* den 6 september. (https://www.svd.se/dan-eliasson-jag-har-inte-brutit-mot-lagen). Hämtad den 1 november 2017.

Upphandlingsmyndigheten (2016). *Statistik om offentlig upphandling 2016*. Upphandlingsmyndigheten rapport 2016:2.

Von Sydow, B. (2005). »Författningsutvecklingen och parlamentarismen sedan 1970«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 107(1): 29-52.

Waaranperä, U. (2013). *Visionära verk? En kartläggning av svenska myndigheters visionsformuleringar*. Scores rapportserie, nr 4.

Widmalm, S. (2016). »After NPM, curb your enthusiasm for the Principal-Agent Theory«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 118(1): 127-144.

Zaremba, M. (2013) *Patientens pris. Ett reportage om den svenska sjukvården och marknaden*. Weyler.

Öhrn, L. (2017). »Arbetsförmedlingens chef festade med dyr konsult«, artikel publicerad på *di.se/nyheter* den 6 juli. (https://www.di.se/nyheter/arbetsformedlingens-chef-festade-med-dyr-konsult/). Hämtad den 1 november 2017.

Örstadius, K. (2017). »Förundersökning om mutbrott inleds på polisen«, artikel publicerad på *dn.se/nyheter* den 25 september. (https://www.dn.se/nyheter/sverige/forundersokning-om-mutbrott-inleds-pa-polisen/?forceScript=1&variantType=large). Hämtad den 4 november 2017.

Örstadius, K. och Sköld, J. (2019). »Historien bakom DN:s granskning av Svenska Kraftnät«, artikel publicerad på dn.se/nyheter den 7 februari. (https://www.dn.se/nyheter/politik/historien-bakom-dns-granskning-av-svenska-kraftnat/). Hämtad den 13 april 2013.

## Noter

1. Örstadius och Sköld (2019).
2. Den 6 april 2016 avslöjade SVT:s »Uppdrag granskning« att dåvarande överdirektör vid Skatteverket, med generaldirektörens vetskap, kontaktat en före detta kollega på Regeringskansliet för att varna denne om att »Uppdrag granskning« begärt ut uppgifter om honom för ett reportage om svenskar som haft obeskattade tillgångar utomlands. Den 22 februari 2017 avslöjade samma TV-program att Skatteverkets generaldirektör agerat juridiskt ombud åt sin särbo i en privat affärstvist (Lauffs 2017).
3. Sommaren 2017 avslöjade Dagens industri att Arbetsförmedlingens generaldirektör varit på fester hos konsultföretaget Gaias Leaderships grundare. Gaia bedriver sedan några år har ett omfattande chefsutvecklingsprogram inom arbetsförmedlingen. Den ena festen ägde festen rum vid tiden för att Gaia fick förnyat förtroende att arbeta för myndigheten. Facket ST menar att detta

upphandlingsbeslut förhandlades fram på fel sätt. Kritik har också riktats mot att chefsutvecklingsprogrammet är för dyrt och för flummigt (Öhrn 2017).

4. Den 24 januari 2017 avslöjade TV4:s »Kalla fakta« att en tidigare fastighetschef vid Statens fastighetsverk misstänktes för att ha hyrt ut hus som tillhör verket till släkt och vänner. Efter husrannsakan begärdes den 27 januari fyra personer häktade, däribland generaldirektören. Den 1 februari framkom att en tidigare fastighetschef ska ha renoverat sina privata fritidshus med skattepengar genom att blåsa upp fakturor med miljonbelopp från ett byggföretag där hans fru jobbade (Schützer 2017).
5. Hösten 2017 uppdagades att av Trafikverket upphandlade utförare överlämnat pengar och gåvor till upphandlare och projektledare på Trafikverket (SvD 2017).
6. Den 5 september 2017 rapporterade Sveriges Radios »Ekot« att rikspolischefen ska ha fattat ett beslut om att ge ett utländskt privat företag åtkomst till hemlig information från polisens personal- och lönesystem utan att använda försvarsmaktens kryptering, på ett sätt som stred mot säkerhetsskyddsförordningen (Thurfjell 2017). Under hösten avslöjade också *Dagens Nyheter* misstänkta mutor i samband med Polisens upphandling av passtillverkning (Örstadius 2017).
7. Heckscher m.fl. 2016.
8. Våren 2015 hävdade SVT:s »Uppdrag granskning« att Sjöfartsverkets ledning, vid en beställning av sju nya sjö- och flygräddningshelikoptrar till ett värde på över två miljarder kronor, hade hemlighållit viktiga dokument, brutit mot lagen om offentlig upphandling och använt privata mejladresser i sina kontakter med det italienska företag som tillverkade helikoptrarna (Fegan och Svensson 2017).
9. Jag kommer i denna text att använda orden tjänstemannaroll, statstjänstemannaroll och ämbetsmannaroll som synonymer. Texten handlar primärt om de statsanställda, men resonemangen har också bäring på tjänstemännen på kommunal nivå. Jag är medveten om den genusaspekt som ryms i begrepp som tjänste*manna*roll och ämbets*manna*roll. Jag använder dock ordet »man« i SAOBs första betydelse, dvs. »människa« eller »person«, inte i dess andra betydelse, dvs. en »person av hankön« (se https://www.saob.se/artikel/?unik=M_0157-0020.PTE1&pz=5).
10. Förvaltningspolitik brukar definieras som *idéer och åtgärder som riksdag och regering riktar mot hela (eller stora delar av) förvaltningens organisation och arbetssätt* (Premfors m.fl. 2009).
11. Varje år sker det ungefär 18 000 offentliga upphandlingar, till ett värde av cirka 630 miljarder, vilket knappt en femtedel av landets BNP (Upphandlingsmyndigheten 2016).
12. Statliga aktörer köper varor, tjänster och byggentreprenader årligen för cirka 90 miljarder kronor (Riksrevisionen 2017a).
13. Under 2017 handlar det om cirka 70 statsbidrag till en kostnad av drygt 15 miljarder kronor (Riksrevisionen 2017b).